



Legittimo il potere di disposizione ispettivo in materia di orario di lavoro

di Carmine Santoro

Tag #poteredidisposizione #orariodilavoro

La **Sentenza n. 5801 del 4 maggio 2015** del Consiglio di Stato conferma la legittimità del potere di disposizione degli ispettori del lavoro in materia di registrazioni dei tempi di lavoro. In termini concreti, il personale ispettivo può adottare una disposizione per imporre al datore di lavoro un sistema di rilevazione delle presenze che evidenzii gli orari di entrata ed uscita del personale dipendente.

Cenni alla disciplina rilevante

La decisione del Collegio di giustizia amministrativa involge tre discipline distinte, una relativa alle registrazioni aziendali obbligatorie, un'altra che riguarda l'orario di lavoro e l'ultima che afferisce al potere di disposizione. Al fine di comprendere compiutamente il *dictum*, è necessario accennare al contenuto rilevante delle stesse. Stabilisce l'art. 39, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133: «Il datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, deve istituire e tenere il Libro unico del lavoro nel quale sono iscritti tutti i lavoratori subordinati, i collaboratori coordinati e continuativi e gli associati in partecipazione con apporto lavorativo. Per ciascun lavoratore devono essere indicati il nome e cognome, il codice fiscale e, ove ricorrano, la qualifica e il livello, la retribuzione base, l'anzianità di servizio, nonché le relative posizioni assicurative». Aggiunge il comma 2, secondo periodo, dello stesso articolo: «Il Libro unico del lavoro deve [...] contenere un calendario delle presenze, da cui risulti, per ogni giorno, il numero di ore di lavoro effettuate da ciascun lavoratore subordinato, nonché l'indicazione delle ore di straordinario...». In virtù delle disposizioni riportate, **il datore di lavoro è tenuto semplicemente ad indicare nel Libro unico un calendario delle presenze dei propri lavoratori subordinati, da cui risulti, per ciascun giorno, il numero delle ore di lavoro effettuate; non è prescritto, invece, che siano indicati gli orari di entrata ed uscita dal lavoro.** Tra le funzioni cui adempiono tali annotazioni rileva quella di consentire il controllo, da parte dell'organo ispettivo, del rispetto delle norme in materia di orario di lavoro, riposi settimanali, pause di lavoro e lavoro notturno. Si ponga mente, ad esempio, all'art. 7 del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, laddove si stabilisce che «...il lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore»; ovvero la disposizione di cui al successivo art. 8, comma 1, dello stesso decreto laddove è stabilito che «qualora l'orario di lavoro giornaliero ecceda il limite di sei ore il lavoratore deve beneficiare di un intervallo per pausa [...] ai fini del recupero delle energie psicofisiche e della eventuale consumazione del pasto».

Ciò posto, **il problema pratico che il personale di vigilanza si è trovato a dover affrontare è di reperire strumenti idonei a consentire l'efficace espletamento del controllo dell'osservanza**

degli obblighi sui tempi di lavoro, soprattutto in considerazione dell'insufficienza del disposto normativo menzionato. Invero, la mancata previsione dell'obbligo di indicare gli orari di entrata ed uscita dal lavoro rende ardua tale verifica, in termini di esatta corrispondenza alla realtà di fatto concretatasi, fino a vanificarla del tutto in caso di scritturazioni fittizie. In talune prassi operative, la risposta al problema è stata cercata nel provvedimento di disposizione di cui all'art. 14 del d.lgs n. 124/2004, il cui comma 1 così stabilisce: «Le disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro e di legislazione sociale, nell'ambito dell'applicazione delle norme per cui sia attribuito dalle singole disposizioni di legge un apprezzamento discrezionale, sono esecutive». Quindi, bisogna verificare, ed è questo il quesito fondamentale rivolto al giudice amministrativo, se la normativa del Libro unico consenta «un apprezzamento discrezionale» del personale ispettivo. Tale concetto si traduce nella potestà ispettiva di specificare la norma primaria di contenuto generico, imponendo al destinatario del provvedimento un obbligo non espressamente previsto dal Legislatore.

La vicenda fattuale e le decisioni del giudice amministrativo

Un'azienda che opera nel campo dei servizi di pulizia riceveva un'ispezione da parte di personale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al cui esito **veniva adottata disposizione ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 124 cit., mediante la quale si imponeva all'ispezionata l'obbligo di predisporre sistemi di rilevazione e registrazione giornaliera, cartacei od informatici, nei quali fossero evidenziati gli orari di inizio e termine dei turni di servizio di ciascun lavoratore.**

Dopo l'infruttuoso esito del ricorso in sede amministrativo-gerarchica, l'azienda rivolgeva le sue lagnanze al TAR Lombardia, rilevando, tra l'altro, che i provvedimenti impugnati avrebbero dovuto considerarsi illegittimi, in quanto nessuna norma avrebbe attribuito all'autorità amministrativa il potere di obbligare i datori di lavoro ad implementare sistemi di rilevazione delle presenze del personale, come i tradizionali cartellini marcatempo o i *badge*.

Il Collegio di primo grado – con sentenza n. 830 del 28/03/2011 - dichiarava infondato il ricorso, ritenendo che la normativa del Libro unico conferisca, *ex art. 14 d.lgs. 124 cit.*, «un apprezzamento discrezionale», in capo al personale ispettivo, tale da consentire allo stesso di impartire una disposizione esecutiva che imponga al datore di lavoro di adottare un sistema di registrazione delle presenze, con indicazione degli orari di entrata e di uscita del personale. **Il giudice amministrativo lombardo aveva sostenuto che un'indicazione, nel libro unico, del quantitativo complessivo delle ore lavorate per ciascun lavoratore non consente all'amministrazione di adempiere ai compiti di controllo che la legge le assegna**, giacché con siffatta generica informazione, in particolare, non è possibile verificare se effettivamente il lavoratore abbia potuto beneficiare di pause intermedie ovvero di riposi giornalieri di almeno undici ore consecutive.

Il TAR conclude stabilendo che bisogna ritenere sussistente la potestà dell'Amministrazione, alla quale sono stati affidati tali compiti di controllo, di impartire agli operatori disposizioni esecutive che, specificando quanto già imposto in via generale dalle legge, siano funzionali ad un proficuo espletamento delle proprie funzioni.

Il Consiglio di Stato, investito del gravame avverso la sentenza cennata, conferma la legittimità del potere di disposizione nella fattispecie specifica. Tuttavia, la laconicità della parte motiva non consente di apprezzare la portata della pronuncia. Appare opportuno riportare testualmente la motivazione della sentenza: «La vicenda in esame può riassumersi nella seguente esemplificazione. I ricorrenti sostengono che, in un foglio di lavoro, nel quale sono indicati, giorno per giorno, i dipendenti della società, al fine di annotare la relativa prestazione lavorativa, debba essere occupata una sola colonna, con l'indicazione delle ore lavorate giornalmente. L'amministrazione richiede, invece, che in luogo di una sola colonna, ne siano previste due,

contenenti, rispettivamente, l'orario di inizio e di fine della prestazione lavorativa, dalle quali, per sottrazione, si ottiene il numero di ore lavorate giornalmente. La Sezione ritiene che tale adempimento sia così poco oneroso da poter essere chiesto alla società anche in ragione dell'assenza di modelli vincolanti, approvati anche da norme di carattere regolamentare, non richiamati in alcun modo dai ricorrenti».

Conclusioni

Insomma, complesse questioni giuridiche che riguardano molteplici normative, coinvolgenti perfino il principio di legalità sostanziale – *sub specie* di sussistenza in concreto e corretto esercizio del potere di disposizione dell'ispettore del lavoro –, sono risolte dal Supremo Consesso di giustizia amministrativa come se si trattasse di problemi burocratici relativi alla collocazione di colonne in un “foglio di lavoro”. In ogni caso, ciò che dalla decisione si può ricavare è che **gli ispettori del lavoro dispongono di uno strumento aggiuntivo nel contrasto alle inosservanze datoriali in una materia, quella dei riposi e tempi di lavoro dei dipendenti, notevolmente sensibile al tema infortunistico** (per l'esistenza del nesso tra finalità di tutela della salute e sicurezza e disciplina dell'orario di lavoro si era già espressa la Corte di Giustizia nella sentenza C-84/94).

Carmine Santoro

Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT, Università degli Studi di Bergamo

 @carminesantoro